

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik dalam menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai pengendalian organisasi karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward dan punishment system* Sardjito dan Muthaher (2007). Menurut PP No 58 tahun 2005 kinerja adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau laporan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Schiff dan lewin (1970) dalam sardjito dan muthaher (2007), mengemukakan bahwa anggaran yang telah disusun memiliki peranan sebagai perencanaan dan sebagai kriteria kinerja, yaitu anggaran digunakan sebagai sistem pengendalian untuk mengukur kinerja manajerial. Kinerja manajerial adalah seberapa jauh manajer melaksanakan fungsi-fungsi manajemen, Sinaga dan Siregar (2009)

Salah satu perbedaan sektor publik dan sektor swasta dapat dilihat dari tujuannya. Pada sektor swasta terdapat motif memaksimumkan laba, sedangkan sektor publik bukan untuk memaksimumkan laba tetapi lebih pada pemberian pelayanan publik (*public service*), seperti: pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan, penegak hukum, transportasi publik, dan penyediaan barang kebutuhan publik (Mardiasmo, 2002: 2).

Perubahan sistem politik, sosial dan kemasyarakatan serta ekonomi yang dibawa oleh arus reformasi telah menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap tuntutan pengelolaan pemerintah yang baik (*Good Government Governance*). Tuntutan ini perlu dipenuhi dan didasari langsung oleh manajer pemerintah daerah. Seiring dengan PP No 105 tahun 2000 yang diganti menjadi PP No 58 tahun 2005 masyarakat perlu diperlakukannya pertanggungjawaban (akuntabilitas) dalam bentuk laporan keuangan (neraca daerah, arus kas, dan realisasi anggaran) oleh kepala daerah (Coryanata, 2007)

Dalam suatu organisasi maupun perusahaan pasti memiliki anggaran, baik operasional ataupun modal/investasi. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam suatu moneter. Pada sektor publik, anggaran harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat. Pendanaan organisasi pada sektor publik berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, serta sumberdana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Sedangkan sumber pembiayaan sektor swasta dipisahkan menjadi sumber pembiayaan internal yang meliputi: modal sendiri, laba ditahan, aktiva, serta pembiayaan eksternal yang meliputi: utang bank, obligasi, penerbitan saham (mardiasmo, 2005: 61).

Terbitnya Permendagri No 32/2008 didasarkan pada pasal 34 (2) PP No 58/2005 yang menyatakan bahwa penyusunan rancangan kebijakan umum APBD berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri setiap tahunnya. Hal ini pula yang mendasari mengapa pedoman penyusunan APBD sejak tahun anggaran 2007 menggunakan permendagri bukan lagi surat edaran (SE) mendagri.

Fungsi anggaran adalah sebagai alat perencanaan yang salah satunya digunakan untuk menentukan indikator kinerja. Dalam undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing. Dengan berlakunya undang-undang tersebut di atas membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan

(sardjito dan muthaher, 2007).

Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja yang telah dianggar secara periodik. Agar anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan, pegawai dengan manajer dalam penyusunan anggaran. Karena proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan kompleks, kemungkinan akan menimbulkan dampak fungsional dan disfungsional terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Nor, 2007). Untuk mencegah dampak disfungsional anggaran tersebut, kontribusi terbesar dari kegiatan penganggaran terjadi jika bawahan diperbolehkan untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran.

Partisipasi penyusunan anggaran diperlukan agar anggaran yang dibuat bisa lebih sesuai dengan realita yang ada dilapangan. Partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya. Dengan kata lain pegawai dan manajer tingkat bawah memiliki suara dalam proses manajemen. Kurangnya partisipasi atau hanya sekedar berbicara tanpa berbuat terhadap masalah, dalam menimbulkan efek samping berupa berbagai perilaku disfungsional. Salah satu manfaat dari partisipasi dapat meningkatkan moral dan mendorong inisiatif yang lebih besar, serta meningkatkan rasa kesatuan pada semua tingkatan manajemen.

Konsep budaya organisasi yang digunakan Hofstede dkk (1990) dalam sardjito dan muthaher (2007), dalam penelitian lintas budaya antar departemen dalam perusahaan pada dasarnya merupakan pengembangan dari konsep dimensi budaya nasional yang banyak digunakan dalam penelitian-penelitian perbedaan budaya antar negara. Perbedaan budaya tingkat organisasi umumnya terletak pada praktek-praktek dibandingkan dengan perbedaan nilai-nilai. Perbedaan budaya organisasi selanjutnya dapat dianalisis pada tingkat unit organisasi dan sub organisasi (Supomo, 1998) dalam susanti (2002). Menurut Hofstede dkk (1990) dalam sardjito dan muthaher (2007), dimensi praktek budaya organisasi yang mempunyai kaitan erat dengan praktek-praktek pembuatan keputusan partisipasi anggaran, yaitu *employee oriented* (orientasi pada orang) dan *job oriented* (orientasi pada pekerjaan).

Budaya merupakan norma-norma dan nilai-nilai yang mengarahkan perilaku anggota organisasi. Setiap anggota akan berperilaku sesuai dengan budaya yang berlaku agar diterima dilingkungan tersebut. Menurut Robbin (1996: 288) budaya organisasi adalah suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi itu, sehingga persepsi tersebut menjadi suatu sistem dan makna bersama diantara para anggotanya. Hofstede, dkk. (1990) dalam ikhsan (2005: 32) menyatakan bahwa nilai-nilai budaya dapat dimanifestasikan dalam berbagai pilihan perilaku. Mereka juga membuktikan bahwa walaupun nilai-nilai dan praktik budaya adalah faktor yang penting, tetapi faktor yang lebih penting lagi dalam menjelaskan perbedaan diberbagai organisasi adalah persepsi yang dianut dalam praktik sehari-hari.

Komitmen organisasi merupakan tingkat sejauh mana seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuan-tujuannya, serta berniat untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi itu. Mempekerjakan individu yang nilai-nilainya tidak selaras dengan nilai-nilai organisasi yang telah ada akan cenderung menghasilkan karyawan yang kurang memiliki motivasi dan komitmen, serta yang tidak terpuaskan oleh pekerjaan mereka dan oleh organisasi tersebut (sumarno, 2005). Komitmen organisasi yang kuat akan mendorong para manajer bawahan berusaha keras mencapai tujuan organisasi.

Penelitian yang dilakukan Yunita (2007), Sardjito dan Mutaheer (2007) berhasil menemukan hubungan yang signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah. Namun hasil yang berbeda ditunjukkan oleh penelitian Sinaga dan Siregar (2009) yang tidak menemukan adanya hubungan yang signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Hubungan budaya organisasi dengan kinerja aparat pemerintah daerah dalam penelitian Sofyan (2008) dan djahyono dan Gunarsih (2006) menemukan hubungan yang signifikan antara dua variabel tersebut. Komitmen organisasi dengan kinerja aparat pemerintah daerah dalam penelitian Sinaga dan Siregar (2009) menemukan adanya hubungan yang signifikan antara dua variabel tersebut.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penelitian ini mengambil judul **FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGGERUHI KINERJA APARAT PEMERINTAH DAERAH (SURVEI PADA PEMERINTAH DAERAH SE-EKS KARISEDENAN SURAKARTA).**

B. Perumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
2. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah yang dihadapi, tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Aparat pemerintah daerah.
2. Untuk menganalisis pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.
3. Untuk menganalisis pengaru komitmen organisasi terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan oleh penulis adalah:

1. Manfaat Teoritis

Bagi para akademis, dosen dan mahasiswa diharapkan dapat menambah wawasan dan penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dan referensi bagi penelitian yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Bagi pegawai pemerintah daerah dan pemakai lainnya dapat memperoleh informasi sebagai bahan pertimbangan untuk membuat kebijaksanaan dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah sehingga diharapkan kinerja pegawai meningkat.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab, yang mana setiap bab akan menguraikan antara lain sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang pengertian partisipasi anggaran, kinerja aparatur pemerintah daerah, budaya organisasi, komitmen organisasi, dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan ruang lingkup penelitian, jenis penelitian, variabel-variabel penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, data dan sumber data, definisi operasional variabel, dan metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan gambaran umum penelitian, pengumpulan data, uji validitas, uji reliabilitas, pengujian asumsi klasik, dan hasil pengujian hipotesis, serta interpretasi hasil.

BAB V PENUTUP

Bab ini mengemukakan kesimpulan, keterbatasan, serta saran.